



Relations villes-campagnes :

La nouvelle donne

2 avril 2019

Cap Rural est centre de ressources sur les pratiques et les métiers du développement local et réseau rural en Auvergne-Rhône-Alpes. Sa vocation est de promouvoir le développement des territoires ruraux et périurbains d'Auvergne-Rhône-Alpes à partir de trois axes principaux :

- Renforcer l'ingénierie par les compétences et les savoir-faire
- Proposer des méthodes et des outils innovants
- Susciter le partage d'expériences et la diffusion des connaissances

Depuis 2010, Cap Rural observe et étudie les liens et relations entre villes et campagnes. Objectifs poursuivis : identifier et mettre en lumière les opportunités offertes par ces relations en matière de développement local ; sensibiliser les acteurs aux dynamiques de coopération entre l'urbain et le rural.

Entre 2010 à 2013, un groupe de travail régional - animé par Cap Rural sous l'impulsion des services de l'État - a contribué à capitaliser et analyser les travaux et expériences de territoires rhônalpins sur les liens villes-campagnes. Animation close avec l'organisation d'Innov'Rural (rencontre annuelle du réseau rural) sur le thème [« Villes-Campagnes - Cultivons les liens ! »](#) en 2013.

Depuis 2014, cette question reste travaillée par Cap Rural à travers de multiples formations, explorations et expérimentations sur les possibilités et modalités des coopérations rural-urbain.

Aujourd'hui, plusieurs éléments de contexte - réformes territoriales, baisse drastique des dotations de l'État, prégnance de la question climatique et des transitions à engager, nouvelles politiques et dispositifs... - conduisent Cap Rural à actualiser le regard sur cette problématique et à questionner les principes d'une « nouvelle donne villes-campagnes ».

Pour alimenter la réflexion des élus et de l'ingénierie territoriale, Cap Rural propose de questionner et décrypter ces relations aujourd'hui, leurs modalités et contenu. L'idée est d'explorer les opportunités de pactes politiques renouvelés entre villes et campagnes. C'est l'objet de cette présente note et de différents temps de travail organisés par Cap Rural en 2019.

Dominique Bernier

Coopérations entre acteurs

Cap Rural - 23, rue Jean Baldassini - 69364 Lyon cedex 07

04 27 86 13 52 • 06 66 46 62 76 • cooperationsentreacteurs@caprural.org

1. S'appuyer sur un cadre renouvelé pour activer des coopérations villes-campagnes

1.1. Les évolutions du cadre institutionnel et politique

Outre les lois portant réforme des collectivités territoriales engagées depuis 2010 qui impactent le cadre d'exercice des coopérations villes-campagnes, de nouvelles opportunités de relations émergent en termes d'actions publiques et politiques.

→ **Les nouvelles intercommunalités de mixité urbaine et rurale** issues des recompositions de 2014 et 2017 rebattent le paysage administratif des territoires avec des EPCI (y compris des métropoles et agglomérations) qui rassemblent parfois aujourd'hui une large typologie de communes. Pour ces nouveaux ensembles communautaires de mixité, la coopération passe par :

- Le choix et l'exercice des compétences réglementaires et optionnelles
- La gestion des ressources financières et fiscales
- les mutualisations de services, de moyens, d'équipements, de ressources en ingénierie d'aménagement et de développement
- L'élaboration et l'animation de politiques, projets, programmes, dispositifs... imposés ou volontaristes qui nécessitent d'associer les potentiels et ressources des espaces urbains et ruraux

En 2019, une vision partagée du territoire reste toutefois à développer voire à construire au sein de bon nombre de ces EPCI.

→ **Les territoires de projet** qui associent plusieurs intercommunalités (urbaines, rurales ou de mixité urbaine et rurale) porteuses d'un projet collectif et de politiques interterritoriales d'aménagement et de développement :

- Les historiques PNR qui entrent aujourd'hui dans les périmètres métropolitains
- Les Pays, quand ils ont su résister aux réformes et à l'évolution des politiques territoriales
- Les PETR, créés en 2015, qui peuvent associer aujourd'hui des métropoles et des territoires ruraux (PETR du Grand Clermont)
- Les pôles métropolitains dont les dynamiques peuvent impacter les espaces périurbains et ruraux

→ **Les contrats de réciprocité** expérimentation lancée en 2015 et issue des comités interministériels aux ruralités qui permettent de raisonner des coopérations interterritoriales distantes. Ces contrats comportent deux niveaux : le dialogue institutionnel et l'engagement politique entre des territoires urbains et ruraux ; le regroupement des différents partenariats mis ou à mettre en place entre les acteurs.

→ **Le volet « contrat de coopération métropolitaine » des pactes État-métropoles** de 2016 qui affirme les contributions mutuelles des métropoles et des territoires en proximité au développement métropolitain. Ce volet coopération fait l'objet d'une contractualisation entre les métropoles et des territoires périurbains et ruraux en proximité.

→ **La généralisation des appels à projet sur des programmes (européens, nationaux...) et dispositifs thématiques.** Ils reposent le plus souvent sur des principes de coopérations interterritoriales et permettent d'accéder à des financements tant publics que privés.

Quels que soient les cadres de coopération retenus, les acteurs se sont accordés sur des enjeux partagés, ont défini les modalités de gouvernance de ces dynamiques et se sont dotés de nouvelles instances : des espaces de dialogue - voire de prise de décisions - entre acteurs politiques mais aussi avec les sphères économiques et civiles.

- Des assemblées d'élus qui partagent leurs regards sur le territoire et envisagent des projets pour le quotidien et pour l'avenir
- Des collectifs d'élus - à des échelles infra-communautaires - mobilisés pour porter leurs préoccupations périurbaines, rurales ou de montagne au sein de la collectivité
- De nouveaux espaces de gouvernance partagée - associant de multiples parties prenantes - dans des logiques de concertation voire de pilotage de politiques publiques

1.2. La prise en compte des transformations de l'économie

- Les mutations industrielles en cours (en lien avec la robotique, le numérique, l'industrie servicielle ...) amènent à la relocalisation mais aussi à la création de nouvelles unités industrielles de pointe. Des entreprises de petite taille en termes d'emploi mais à fort capital et investissement s'appuient sur des complémentarités locales et travaillent en réseau tant en proximité qu'à l'international
- L'émergence de startups et le mouvement des makers avec ses fab labs, ses living labs reposent sur des liens et relations - de proximité ou plus distantes - entre les porteurs de projets

Plus que jamais aujourd'hui on parle de systèmes, de réseaux, d'écosystèmes en réseau... au sein desquels les EPCI sont à la fois des aménageurs mais doivent aussi se positionner comme des animateurs pour développer, accompagner, soutenir les réseaux physiques et les réseaux d'acteurs locaux reliés à d'autres échelles.

1.3. Les nécessaires avancées dans les transitions

De multiples transitions s'imposent à nous.

- Transitions écologique et énergétique en lien avec l'épuisement des ressources naturelles, la lutte contre le dérèglement climatique et l'adaptation à ses conséquences (inondations, tempêtes, sécheresses, phénomènes migratoires, impacts sur la biodiversité, raréfaction des ressources...), la préservation de l'environnement...
- Transition démocratique pour (re)mobiliser les parties-prenantes - et en premier lieu les citoyens - dans la coproduction de l'action publique
- Transition démographique liée notamment au vieillissement de la population

La résilience est devenue une préoccupation forte, notamment pour les métropoles et les grandes villes qui voient dans le dialogue et les échanges avec les espaces périurbains et ruraux qui les entourent un levier pour conduire leurs transitions.

2. Coopérer sur des interdépendances, interactions et complémentarités existantes... mais aussi pour en créer de nouvelles

Les multiples flux - d'information, de capitaux, de marchandises, de matières et d'énergie, de mobilités individuelles - quadrillent les territoires et illustrent les interactions, interrelations, interdépendances et complémentarités entre les territoires urbains, périurbains et ruraux.

En lien avec les transitions qui s'imposent, il s'agit de valoriser les complémentarités et interactions existantes mais aussi d'en créer de nouvelles et de s'appuyer pour cela sur toutes les opportunités :

- La valorisation - et donc la gestion et la préservation - des ressources locales qu'elles soient naturelles (eau, sol / foncier, air, matières premières dont productions agricoles et forestières et leurs coproduits...) ou patrimoniales (terroir, savoir-faire, bâti, paysages...)
- La relocalisation des échanges avec des systèmes productifs plus près des marchés locaux mais qui s'articulent aussi avec l'économie mondialisée
- Les attentes sociétales et les besoins des populations locales
- ...

Coopérer sur les questions de mobilité : Le trafic automobile des navetteurs vers les pôles urbains et ses impacts sur le cadre et la qualité de vie ou la santé publique est aujourd'hui un sujet à partager à un niveau interterritorial. De multiples projets locaux peuvent émerger autour de cette problématique.

Coopérer sur les enjeux de l'alimentation durable : La sécurité alimentaire est une préoccupation majeure en particulier dans les centres urbains et toutes les métropoles se dotent aujourd'hui de politiques alimentaires voire agricoles ! Ces projets ou stratégies alimentaires territoriales voient le jour à des échelles variables - voire articulées à d'autres territoires en infra ou en supra - et permettent de travailler de façon transversale sur de multiples entrées en faveur de la transition vers une alimentation durable.

Coopérer en faveur de l'accès aux services publics et aux publics : par exemple sur les questions de santé avec les Groupements Hospitaliers de Territoire (GHT), des Communautés Professionnelles Territoriales de Santé (CPTS) qui permettent d'activer des complémentarités pour maintenir ou développer une offre de soin dans le rural et dans l'urbain en attirant des praticiens dans les campagnes et en désengorgeant les services des CHU.

Coopérer sur la gestion et la valorisation des déchets pour des projets collectifs de collecte, de traitement et de valorisation des déchets; des démarches d'économie circulaire voire d'écologie industrielle territoriale...

... **Et plus largement coopérer en faveur de la transition énergétique** avec par exemple l'approvisionnement local de chaudières biomasse et valorisation de bois d'œuvre. La mobilisation de la diversité des parties prenantes s'avère ici prometteuse de projets innovants.

3. Envisager de nouvelles façons de penser et d'agir

De multiples enseignements ressortent des travaux conduits par Cap Rural par d'autres réseaux ou structures et personnes ressources sur le lien urbain-rural.

3.1. Des freins à dépasser

- Le manque de solidarités et les réticences à partager les richesses financières et fiscales
- Une méconnaissance mutuelle des problématiques urbaines, périurbaines et rurales
- Les représentations réciproques dépassées et autres sentiments d'infériorité ou de suprématie
- Les héritages de relations tendues ; d'un historique ou passif en matière de coopération ou de non-coopération
- Les oppositions ou clivages d'ordre politique
- Les partenariats parfois contraints, non voulus, mal anticipés dans le cadre des fusions d'EPCI par exemple
- Le manque de dialogue entre les intercommunalités et les communes - aussi porteuses de projets de développement qui ne sont pas dans les radars de l'intercommunalité ou prévus par les documents de planification et d'urbanisme
- Les stratégies territoriales et interterritoriales divergentes mais aussi inexistantes ou impensées
- Le manque de transversalité et le cloisonnement de l'action publique
- Le manque d'ingénierie formée et mobilisée sur le sujet de la coopération
- ...

3.2. Des leviers à activer

- En explicitant le fonctionnement territorial, la vie des gens, les mécanismes de redistribution... et en partageant ces constats, ces lectures, ces réalités entre élus
- En s'appuyant sur des questions et thématiques fédératrices ; en travaillant des sujets à enjeux forts : l'alimentation, la mobilité, la santé, l'eau, l'énergie...
- En s'accordant sur ce dont on parle, en se dotant d'un vocable commun
- En organisant le dialogue territorial avec des conférences d'élus qui permettent non seulement de se connaître mais aussi de travailler sur des objets et projets concrets et utiles
- En installant des gouvernances à même de faire levier sur les projets
- En partageant les enjeux de chacun et en identifiant un socle commun d'enjeux et d'objectifs
- En cultivant les différences qui permettent aussi les complémentarités
- En évitant les politiques clivantes réservées soit aux villes soit aux campagnes
- En se dotant d'un projet de territoire basé sur une vision commune et partagée du territoire, et qui permette d'ouvrir le dialogue avec les territoires voisins
- En traitant les questions financières et fiscales grâce à des pactes communautaires, des contractualisations avec des territoires partenaires
- En se positionnant comme acteur proactif et force de proposition en matière de coopérations

- En mobilisant et impliquant la société civile dans la création et la construction de ces interdépendances / interactions / interrelations, dans la co-construction de solutions en réponse aux demandes et attentes économiques, sociales, sociétales
- En s'appuyant sur les innovations sociales et en innovant politiquement en matière de coopération
- En agissant en réseau et pour démultiplier les réseaux
- En s'appuyant sur des coopérations ou partenariats existants voire innovants qui font leur preuve
- En changeant de logiciel et de postures dans la façon de faire de la politique, en déconstruisant et purgeant les représentations réciproques dépassées
- En nommant et mandatant des élus sur le lien villes-campagnes et en allouant des moyens d'ingénierie qualifiée à ces questions
- En travaillant à plusieurs échelles et en maillant les ingénieries

3.3. Une nouvelle sémantique pour la coopération villes-campagnes

Si des antagonismes et des représentations dépassées persistent et restent à mettre à jour, les relations villes-campagnes sont de plus en plus caractérisées par des rapports d'échanges réciproques et de dialogue...

→ **Interdépendance** : au regard des multiples flux qui s'observent entre l'urbain et le rural et qui marquent les dépendances réciproques et mutuelles entre les territoires ou les différentes parties d'un territoire.

→ **Alliance** : une philosophie, un choix de positionnement, un état d'esprit pour marquer la communauté de destin des territoires et des espaces qu'ils soient urbains ou ruraux ; pour créer des liens et favoriser complémentarités et synergies selon des principes de réciprocité ; pour une vision et une feuille de route partagées ; pour faire ensemble dans une logique de coresponsabilité...

→ **Réciprocité** : pour marquer les contributions de chacun et la dimension gagnant-gagnant de ces coopérations.

→ **Transaction** : dans le cadre de démarches notamment interterritoriales qui, selon Martin Vanier, permettent de construire des consensus localisés en appui sur les mouvements et échanges, les circulations et interactions qui unissent chaque jour les territoires de la ville et les territoires de la campagne. Le principe de transaction rétablissant celui d'égalité de relation.

→ **Contractualisation** : pour marquer la volonté politique, pour entériner les principes de coresponsabilités, pour organiser le faire ensemble...

→ **Décloisonnement, transversalité, maillage**: pour sortir des logiques clivantes, pour mettre en mouvement et en synergie, pour gagner en efficacité...

→ **Coopération, intelligence collective, démarche collaborative** : pour faire œuvre commune et relever collectivement les défis actuels, pour une alchimie de compétences et de capacités, pour partager savoir et expertises...

Ce premier décryptage des récentes évolutions des relations villes-campagnes, nous conduit à proposer aux élus et à l'ingénierie de développement territorial une exploration plus poussée des opportunités et nouveaux modes de coopérer autour des complémentarités des espaces.

Les objectifs sont d'informer et sensibiliser les acteurs, les mettre en réseau, les outiller pour coopérer en faveur de projets de développement local en lien avec les potentiels et ressources combinés de l'urbain et du rural.

Concrètement, en 2019, Cap Rural prévoit :

- Une journée ***Réciprocités et transactions territoriales : nouvelle donne du dialogue urbain/rural*** programmée entre juin et septembre 2019
- Une conférence débat ***Intercommunalité et communes : les enjeux d'une bonne articulation***. Prévues le 19 juin 2016 à proximité d'Issoire (63)
- Des sessions d'exploration territorialisées (à la demande) sur le ***maillage des ingénieries et des compétences, l'articulation Communauté-communes...***
- La poursuite de la ***coordination de la démarche EnVIES d'R*** qui mobilise une douzaine de territoires sur la création d'activité urbain-rural